



Munich Personal RePEc Archive

The subsidy system in Tunisia: what realities and what future?

Kadria, Mohamed and Boulila, Ghazi

2012

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/60719/>

MPRA Paper No. 60719, posted 18 Dec 2014 05:28 UTC

Le système de compensation en Tunisie : quelles réalités et quel avenir ?

Mohamed Kadria*, Ghazi Boulila**

Résumé

Dans ce travail de recherche préliminaire, nous avons essayé statistiquement d'analyser les faits et d'éclaircir la réalité du système de compensation (directe et indirecte) en Tunisie, et ce en se basant sur des données, méticuleusement collectées via maintes sources, couvrant la période 2000-2012. Les faits stylisés montrent que la charge globale de compensation devient prohibitive et elle ne peut pas être soutenable dans le budget de l'Etat sur le moyen et long terme. En s'inspirant des expériences internationales comparables à la Tunisie et afin de palier aux limites voire aux conséquences d'un tel système de subventions généralisées, on a pu avancer des propositions de réforme du système de compensation tunisien, qui presque tous les économistes locaux ainsi que les institutions économiques internationales insistaient sur son remplacement d'une manière graduelle par un autre système qui soit mieux ciblé.

Abstract

In this preliminary research, we tried to statistically analyze the facts and to clarify the reality of the subsidy system (direct and indirect) in Tunisia, based on data, meticulously collected via many sources, covering the period from 2000 to 2012. The stylized facts shows that the overall load compensation becomes prohibitive and it cannot be sustainable in the government budget over the medium and long term. Inspired by the international experiences comparable to Tunisia and to overcome the limits or the consequences of such a system of generalized subsidies, we have advanced proposals for reform of the Tunisian compensation system, which nearly all local economists as well as international economic institutions insisted on his replacement in a gradual manner by another system that is better targeted.

JEL Classification: H2, H5

Mots-Clefs : Système de compensation ; faits stylisés ; expériences internationales ; réforme ; Tunisie.

Keywords: Subsidy system; stylized facts; international experiences; reform; Tunisia.

* Laboratoire de Recherche en Économie Quantitative du Développement (**LAREQUAD, FSEGT**), Université de Tunis El Manar & Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales de Tunis (**ESSECT**), Université de Tunis. E-mail : mohamed.kadria@gmail.com (**Corresponding author**).

** Laboratoire de Recherche Interdisciplinaire sur les Mutations des Economies et des Entreprises (**LARIME, ESSECT**), Université de Tunis & ancien Directeur du Centre de Recherche à la Banque Centrale De Tunisie (**BCT**).
E-mail : ghazi.boulila@planet.tn

1. Introduction

Certes, le système de subvention ou de compensation en Tunisie remonte à plus de quarante ans au cours duquel l'Etat a toujours cherché de préserver le pouvoir d'achat des classes défavorisées. A travers la Caisse Générale de Compensation (CGC), mis en œuvre dans les années 1970, le gouvernement tunisien a subventionné les denrées alimentaires de base ainsi qu'une variété d'autres produits. Aujourd'hui, le champ d'intervention de la CGC couvrait les céréales et dérivés, les huiles de graine, le papier scolaire, le lait et autres. Les autres formes de compensation hors CGC concernent le carburant, le transport, les médicaments, et quelques services dont la subvention est indirecte. Par ailleurs, plusieurs réformes au niveau des programmes ont été mises en place afin de mieux cibler ces subventions, tout en réduisant les coûts budgétaires y afférant. En effet, et jusqu'en 1990, le programme en vigueur était celui de subventions universelles où les subventions concernaient une large gamme de produits avec généralement une seule variété disponible sur le marché. Le caractère universel de ce programme fait que la subvention couvre les différentes couches de la société ce qui fait augmenter les coûts et rend inefficace le transfert de cette subvention aux consommateurs à faibles revenus. Cela a laissé les autorités tunisiennes de faire des remaniements du système de compensation en passant après 1990 au programme auto-ciblé qui consiste à introduire une différenciation au niveau de la qualité et ce dans le but d'améliorer le ciblage des subventions des denrées alimentaires non pas pour les aisés mais aux plus démunis. Donc, le ciblage des subventions demeure un processus continu où l'Etat cherche toujours à optimiser leur canalisation aux défavorisés.

De ce fait, le débat sur la compensation, qui est récurrent, devient aujourd'hui plus aigue et représente un dilemme à résoudre, vu sa part importante dans le budget de l'Etat d'une part ainsi que le rôle joué dans la maîtrise des prix et dans la préservation de la paix sociale d'autre part.

Dans ce qui suit, on va illustrer la compensation en chiffres, éclaircir les réalités d'un tel système et voir son impact sur quelques fondamentaux de l'économie tunisienne notamment sur le solde budgétaire. En outre, quelles seront les solutions et les alternatives en vue de l'amélioration du programme de subvention dans un cadre économique qui devient de plus en plus rude ?

Ce papier est organisé comme suit. La deuxième section présente un état des lieux sur le système de subventions directes et indirectes en Tunisie. On mettra l'accent sur les limites et

les conséquences réelles de ces subventions lors de la troisième section. Des axes de réforme du système de compensation seront envisagés dans la quatrième section, et ce en s'inspirant des réformes faites au niveau d'autres pays en développement. Nous offrons des conclusions dans la cinquième section.

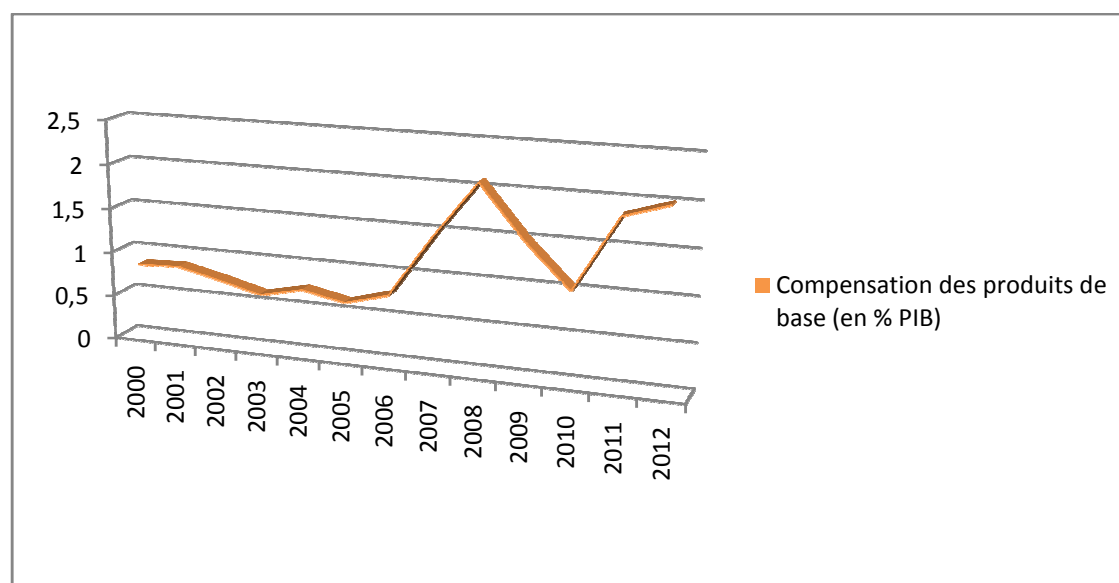
2. La compensation en Tunisie : état des lieux

On peut classer la compensation en Tunisie en deux niveaux, celle d'une part relative à la subvention des produits ou denrées alimentaires de base dont l'organisme chargé est la CGC sous la tutelle du ministère du commerce et de l'Artisanat, et d'autre part, la présence d'autres compensations relatives aux hydrocarbures sous la tutelle du Ministère de l'Industrie, le transport (notamment scolaire) au niveau du Ministère du Transport et les Médicaments attachés à la Pharmacie centrale (Ministère de la Santé). Dans cette section, on va essayer de décrire les dépenses de compensation consacrées à cet égard dans le budget de l'Etat.

2.1 La Caisse Générale de Compensation

Si on se focalise à l'étude de l'évolution des dépenses de compensation de produits de base (Céréales et dérivés -Blé Dur, Blé Tendre, Orge-, Huile de graines, Papier scolaire, et autres) en % du PIB depuis l'année 2000 (illustrée dans la figure 1), on voit une certaine stagnation de ces charges jusqu'à l'année 2006 où on assiste à une augmentation continue atténuant environ 1048 millions de dinars (MDT) en 2008, soit 2.08 % du PIB. Après, on remarque une régression des charges de la caisse (presque la moitié) jusqu'à la fin de l'année 2010. Mais, la variation des prix des denrées alimentaires à l'échelle internationale en particulier celle des céréales et le cadre social post- révolutionnaire très difficile fait que l'Etat n'a plus le choix que de doubler la compensation des produits de base et de réintégrer aussi d'autres variétés comme le sucre, le concentré de tomate et le lait demi-écrémé, atténuant ainsi 1242 MDT en 2012, soit 2% du PIB (voir le tableau 1). En outre, on peut dire que les dérivés céréaliers représentent en moyenne et sur la dernière décennie la grande partie de la compensation de la CGC en accaparant à eux seuls 70% ou même plus (voir figure 5, annexes). En 2011, les dépenses de compensation en céréales ont atteint presque 900 MDT qui seront réparties à raison de 49% pour le blé dur, 45% en blé tendre et 9% pour l'orge (illustrées par les figures 6 et 7, annexes).

Figure 1. Compensation des produits de base (en % PIB)



Source : Nos propres calculs à partir du ministère du Commerce et de l'Artisanat / la Caisse Générale de Compensation (CGC).

Tableau 1 (en MDT)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Céréales	152,9	181,2	150,2	123,1	170	170,9	239,5	553,1	874,3	687	466.7	876,3	-
Huiles de graine	42,2	34,1	49,2	62,2	72,2	57,7	69	103,8	169,1	108,6	112,6	214,4	-
Lait	11,8	9,7	7,8	5,7	6,6	6,7	7,3	7,2	0	0	0	23	-
Papier scolaire	15	15,4	14,6	12,8	11,3	7,7	5,6	3,8	4,6	4,3	4,3	4,3	-
Autres	3,4	7,45	4,2	0	0	0	0	0	0	0	0	31	-
Total des charges	225,3	247,85	226	203,8	260,1	243	321,4	667,9	1048	799,9	583.6	1149	1242
Part en % du PIB	0.84	0.86	0.75	0.63	0.73	0.64	0.77	1.46	2.08	1.5	1.02	1.84	2

Source : Nos propres calculs à partir du ministère du Commerce et de l'Artisanat / la Caisse Générale de Compensation (CGC).

2.2 Autres subventions

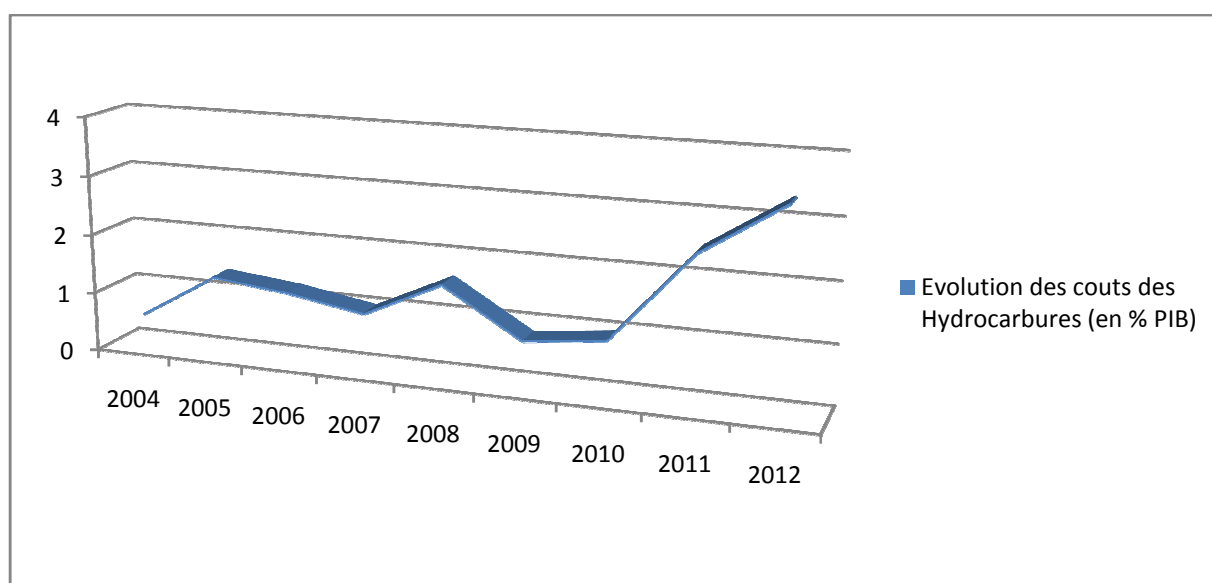
Certes, la compensation hors la CGC est actuellement la plus dotée de ce système, notamment la compensation des produits pétroliers. En effet, cette compensation de l'énergie obéit ou adhère à un autre mécanisme de fonctionnement qui, depuis janvier 2009, l'Etat a mis en place un mécanisme d'ajustement des prix des hydrocarbures dont la compensation à cet égard est calculée en tant que différentiel entre le prix intérieur et le prix international excluant bien évidemment les taxes. Si on observe la figure 2, on remarque que cette

compensation ne cesse d'augmenter mais elle reste jusqu'à l'année 2010 aux alentours de 500 MDT, soit environ 0.96 % du PIB. Dans les deux années qui suivent, caractérisées par l'accroissement du prix de baril de pétrole à l'échelle mondiale ainsi que la dépréciation du dinar tunisien par rapport au dollar, on assiste à une flambée tragique et une explosion des charges de compensation allouées aux produits pétroliers atteignant 1536 MDT en 2011 (soit 2.46 % du PIB) et 2068 MDT en 2012 (3.3 % du PIB), soit une augmentation de 34.6 %. A noter que le Gasoil ordinaire, comme produit pétrolier, a le plus de coût en terme de compensation et qui s'élève à 913 MDT en 2012 suivi du GPL domestique à raison de 533 MDT, l'Essence sans plomb (281 MDT), le Fuel oil lourd (166.5 MDT), le GPL industriel (62 MDT), le Gasoil 50 (53 MDT), le pétrole domestique (45.5 MDT), le White spirit (10.5 MDT) et enfin le pétrole industriel à raison de 3.5 MDT.

En ce qui concerne la compensation du transport, cette charge ne cesse de croître pour atteindre 278 MDT en 2012 (soit 0.44 % du PIB), comme le montre la figure 3, contre 70 MDT en 2000 (0.26 % du PIB), soit presque 4 fois plus en 10 ans.

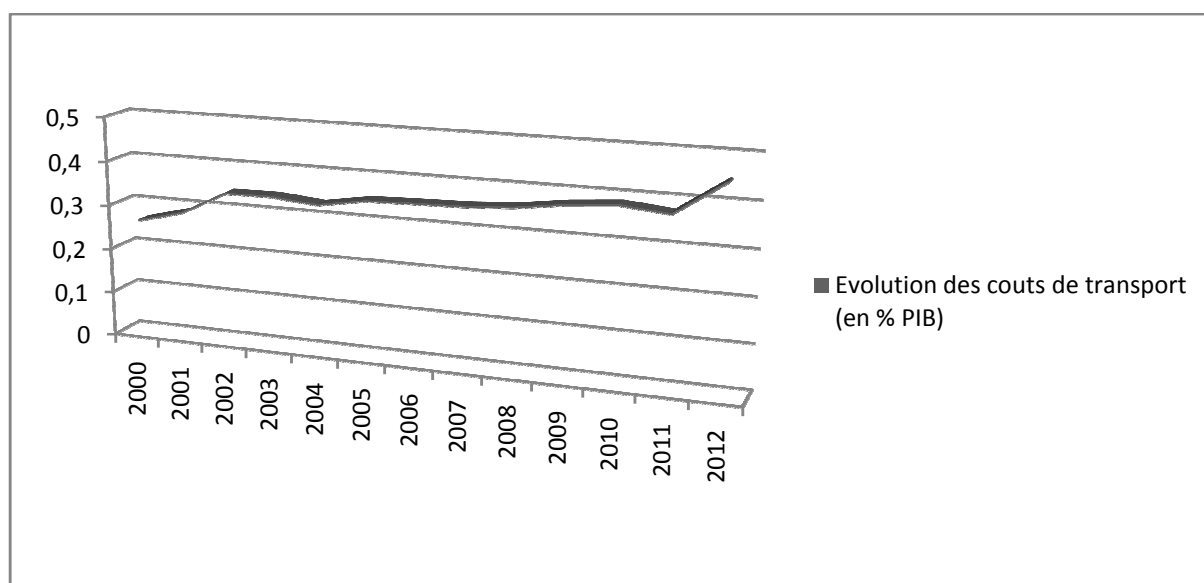
Par ailleurs, la subvention des médicaments importés par la Pharmacie Centrale de Tunisie a explosé ces deux dernières années comme le montre le graphique 4, atténuant ainsi 70 MDT en 2012, soit 0.11 % du PIB. Ceci est dû non seulement à l'augmentation des prix à l'importation, mais plutôt à la hausse de l'exportation en contrebande des médicaments vers les pays voisins.

Figure 2. Evolution des coûts des Hydrocarbures (en % PIB)



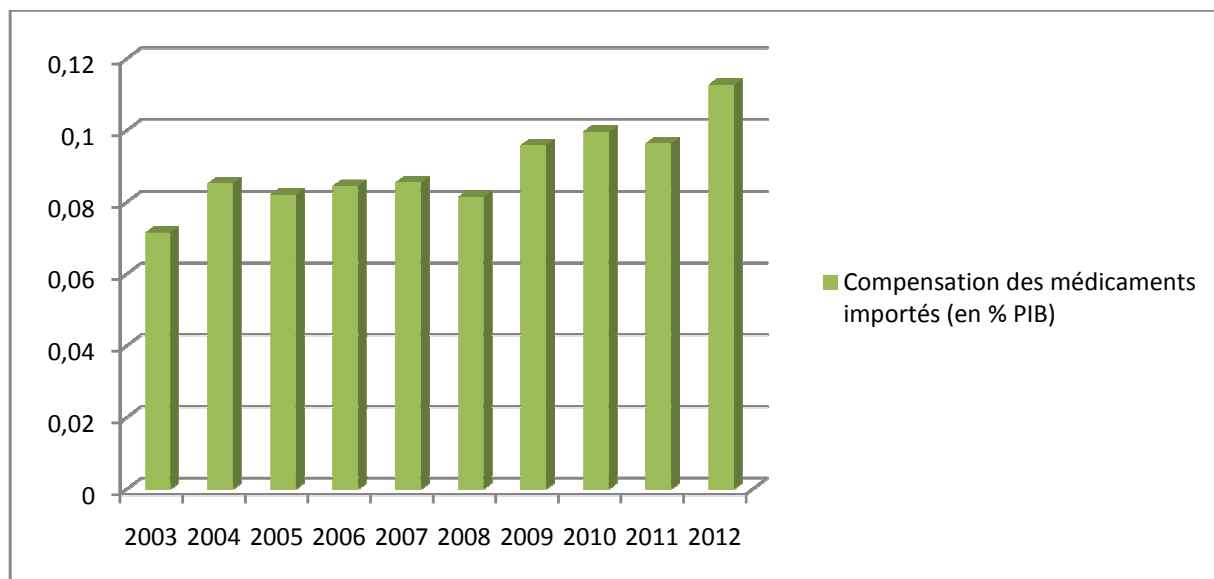
Source : Nos propres calculs à partir du ministère des Finances.

Figure 3. Evolution des coûts de transport (en % PIB)



Source : Nos propres calculs à partir du ministère des Finances.

Figure 4. Compensation des médicaments importés (en % PIB)



Source : Nos propres calculs à partir du ministère de la Santé / Pharmacie centrale de Tunisie.

3. Conséquences et limites

Le constat décrit précédemment dans le cadre de l'économie tunisienne montrait que, ces dernières années, la compensation est devenue une préoccupation prépondérante des pouvoirs publics. En outre, cette charge est devenue prohibitive vu la variation à la hausse continue des prix des denrées alimentaires et du baril de pétrole sur le marché mondial ainsi que la forte dépréciation du dinar tunisien. Ceci dit, les dépenses de compensation sont devenues insupportables voire insoutenables pour nos finances publiques et qui atteindront environ les 4220 MDT à l'année 2013, soit presque 6% du PIB et 17% du budget de l'Etat. Comme conséquence directe, on voit bien que cela pèse dans le déficit budgétaire qui s'aggrave de plus en plus atténuant 6.6% en 2012 comme le montre le tableau suivant :

Tableau 2. Evolution du déficit budgétaire, 2000-2012

	2000	2008	2010	2011	2012
Déficit budgétaire (% du PIB)	-2,4	-0,61	-1,31	-4	-6.6

Source: WDI, 2012

Par ailleurs, la majorité des économistes et des spécialistes¹ se mettent d'accord sur le fait que le programme de compensation en Tunisie est général, quasi-universel voire même une source d'injustice sociale puisque toutes les catégories sociales en bénéficient. De plus, ces subventions non-ciblées profitent davantage aux plus nanties, à raison de 24% du budget de la CGC, qu'aux plus pauvres qui n'accaparent que seulement 8%, avec la prolifération d'un comportement de surconsommation favorisant le gaspillage. Aussi, ce qui nous paraît un peu étrange c'est que 40% des produits compensés, d'après l'organisation de défense des consommateurs (ODC), sont acheminés en contrebande vers la Libye. Et d'un point de vue sanitaire, la CGC a créé des problèmes dans ce volet en subventionnant davantage des produits riches en calories plutôt qu'en protéines, en calcium et en vitamines. Cette nouvelle donne devra pousser l'Etat tunisien à réformer progressivement ce système ce qui nécessite au préalable du courage politique pour le faire. Dans ce qui suit, on va évoquer quelques expériences de réformes du système compensation au niveau des pays en développement et donner quelques propositions dans ce sens et dans le cadre de notre pays.

¹ Voir, par exp., Hassine Dimassi, Mohamed Safouane Ben Aissa, Zouheir El Kadhi, Radhi Meddeb.

4. Expériences internationales et solutions de réforme envisageables

Avant de se pencher directement sur les propositions et la stratégie de réforme du système de compensation en Tunisie, on va s'inspirer de quelques expériences de pays en développement qui ont souffert d'une relative mauvaise gestion budgétaire de leur système de compensation dont les charges étaient insupportables et insoutenables. A cet égard, on peut citer divers exemples, en particulier ceux qui ont réussi totalement ou partiellement leur processus de réforme, dont l'Indonésie, le Mexique, etc.²

En effet, et jusqu'à la fin de l'année 1996, le programme de subvention qui existait au Mexique n'était pas efficace étant donné que seulement 40% des familles démunies recevaient d'aide gouvernementale, avec un taux de pauvreté dans les milieux ruraux trop élevé. En 1997, et afin de réduire ce taux de pauvreté, le gouvernement mexicain a mis en place un programme plus tôt ciblé «de transferts conditionnels monétaire»³. Ce nouveau programme de réforme du système de subvention couvre 5 millions de familles soit le ¼ de la population, pour un coût annuel de 3.5 milliards de dollars et qui a permis à l'Etat mexicain d'économiser près de 30% du budget consacré aux subventions. Après des années, ce programme ciblé est devenu plus efficace et plus efficient ainsi il avait comme conséquence l'amélioration de la santé des groupes cibles en terme d'équilibre nutritionnel et l'augmentation du taux de scolarité dans les milieux ruraux.

Par ailleurs, l'Indonésie a commencé de revoir son système de compensation depuis l'année 2005, date où on a assisté à une flambée des prix de produits énergétiques avec des coûts de subventions qui pesaient lourdement dans le budget de l'Etat. Chose qui a encouragé le gouvernement à prendre des mesures drastiques vis-à-vis des subventions à caractère universel. Premièrement, la réforme a consisté à lever en grande partie la subvention attribuée aux hydrocarbures et ce par une augmentation du prix des hydrocarbures de 30% pour les carburants et jusqu'à 110% pour le White spirit. Deuxièmement, des transferts financiers directs (en espèces) aux familles pauvres (près de 20 millions) avec un programme d'assurance médicale et un programme de subvention à l'éducation. Le coût du programme d'assistance financière était à raison de 0.9 % du PIB, soit 24% d'économies réalisées en termes de coût budgétaire de compensation. En 2006, l'assistance financière a été arrêtée vu la baisse du prix des produits énergétiques à l'échelle internationale, mais cette aide va être de

² Brésil, Egypte, Maroc, Iran, Inde, et d'autres pays.

³ Appelé «oportunidades».

nouveau mise en place fin 2007 avec l'avènement de la crise financière qui s'est traduite par une augmentation des prix énergétiques et alimentaires. En même année, un programme parallèle a été activé pour fournir une subvention financière conditionnée à l'envoi des enfants à l'école. Ce programme touchera d'ici 2014 près de 3 millions de ménages.

5. Solutions ou propositions de réformes futures en Tunisie

Afin de revoir le système de compensation en Tunisie sur le moyen et long terme et le rendre plus ciblé et efficace, on peut avancer quelques pistes de réforme tout en s'inspirant des expériences sus-évoquées :

- ✓ Etablir avant tout un vrai débat national sur la compensation en Tunisie : Dans un premier niveau, il faut donner une idée aux citoyens tunisiens et les sensibiliser des coûts annuels actuels du programme de subventions, ses limites sus-évoquées en grande partie, les mesures futures de réforme du système, les bénéfices qui vont être tirés du nouveau programme. En ce sens et afin de limiter la résistance aux réformes de subventions, comme le souligne l'économiste El Kadhi (2012), « les pouvoirs publics doivent convaincre les citoyens que les économies ainsi dégagées seront utilisées à bon escient », c'est-à-dire elles seront affectées aux dépenses d'infrastructures et d'investissements et ce en renforçant la gouvernance, la responsabilité et la capacité du secteur public. Dans un second niveau, il est utile d'entendre l'avis des experts dans ce domaine, les chefs d'entreprises, les partis politiques sans exception, afin de partager le risque de mise en place du nouveau système de compensation et d'en faire les bons choix ;
- ✓ Mettre en place un mécanisme de ciblage progressif : Cela nécessite au préalable de détecter les familles nécessiteuses et démunies objets de ciblage et d'en établir une banque de données incluant les informations nécessaires⁴. Après, on peut effectuer des transferts monétaires directs via la poste tunisienne et mettre en parallèle un organisme indépendant, sous la tutelle du ministère des Finances, de suivi et d'évaluation du ciblage pour plus d'efficacité et de transparence ;
- ✓ Comme dans le cas indonésien et mexicain, il faut que ces transferts au profit des ménages pauvres ou proche du seuil de pauvreté soient conditionnés à l'envoi de

⁴ Actuellement, l'INS travaille sur la création d'un registre des populations vulnérables. Un pas qui a été salué par le FMI qui voit cette avancée comme cruciale afin d'assurer un ciblage efficace.

leurs enfants à l'école et offrant un certain nombre de services médicaux et nutritionnels ;

- ✓ Quantifier et inscrire les subventions accordées dans le budget de l'Etat ;
- ✓ Instaurer des mécanismes d'ajustement automatique des prix ;
- ✓ Mettre sur le marché plus de produits diversifiés ;
- ✓ « Rénover nos accords de coopération avec les pays grands producteurs de carburants, et plus particulièrement avec les pays "frères" du Golfe », comme le souligne Dimassi (2012). Ajoutant à cela et à notre avis, il faut que l'Etat commence à lever graduellement la compensation des hydrocarbures sauf le gasoil ordinaire.

6. Conclusion

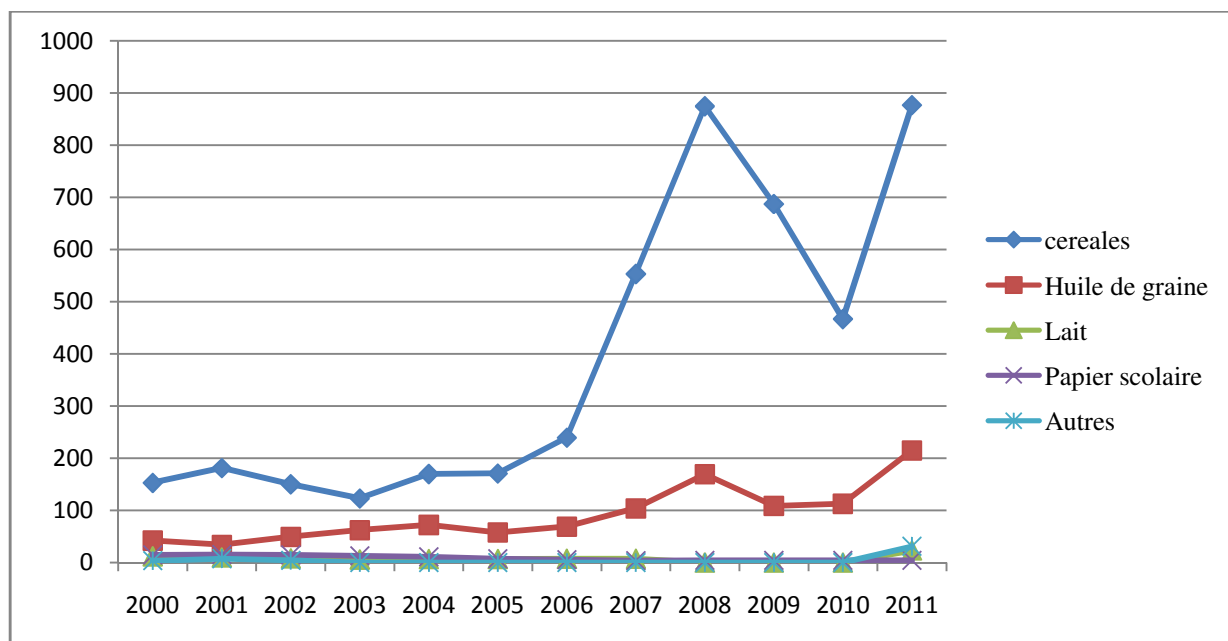
Dans ce document, on a essayé de mettre en évidence la réalité du système de compensation en Tunisie au niveau de la CGC qui subventionnait les produits alimentaires de base ainsi qu'au niveau d'autres produits tels que les hydrocarbures, le transport, les médicaments et quelques autres compensations indirectes. A partir des faits stylisés, on a remarqué que la charge globale de compensation devient prohibitive atteignant les 4420 MDT en 2013 et elle ne peut pas être soutenable dans le budget de l'Etat sur le moyen et long terme. En outre, on a décelé les limites voire les conséquences d'un tel système de subventions généralisées, qui n'arrive pas à protéger les populations les plus vulnérables. Enfin et en s'inspirant des expériences internationales comparables à la Tunisie, on a pu avancer des propositions de réforme de notre système de compensation, qui presque tous les économistes locaux et les institutions économiques internationales (FMI et Banque Mondiale) insistaient sur son remplacement d'une manière graduelle par un autre système qui soit mieux ciblé. En revanche, faut-il que cette réforme soit mise en œuvre le plus tôt possible ? « Et le plus tôt sera le mieux. Car, à force de trainer, on risque à terme, sous pression des contraintes budgétaires insupportables, de prendre des mesures insensées et de revivre, par conséquent, une révolte du pain plus coûteuse et sanglante », comme le souligne Dimassi (2012).

Références

- Banque Mondiale (1996). D'une subvention alimentaire universelle à un programme auto-ciblé. Rapport No.15878.
- Banque Mondiale (2010). Egypt's food subsidies: Benefit incidence and leakages. Document de travail N°16.
- Dimassi, H. (2012). Caisse de compensation : En sortir ?. Le Mag. Eco, 34-78.
- El Kadhi, Z. (2012). Caisse de compensation : En sortir ?. Le Mag. Eco, 34-78.
- Kramer, C.S. (1990). Subventions alimentaires : Une étude sur les diverses possibilités de ciblage en Tunisie. Centre national pour les politiques alimentaires et agricoles, Washington, D.C., 1-69.
- Perdana, A., & Maxwell, J. (2004). Poverty targeting in Indonesia: Programs, problems and lessons learned. Centre for Strategic and International Studies, Economics Working Paper Series 083, Jakarta.
- Tritah, A. (2003). The public distribution system in India: Counting the poor from making the poor count. Université des Sciences Sociales, Groupe de recherche en Economie Mathématique et Quantitative, Toulouse, France.
- Yonekura, H. (2005). Institutional reform in Indonesia's food security sector: The transformation of BULOG into a public corporation. *Developing Economies*, 121-148.

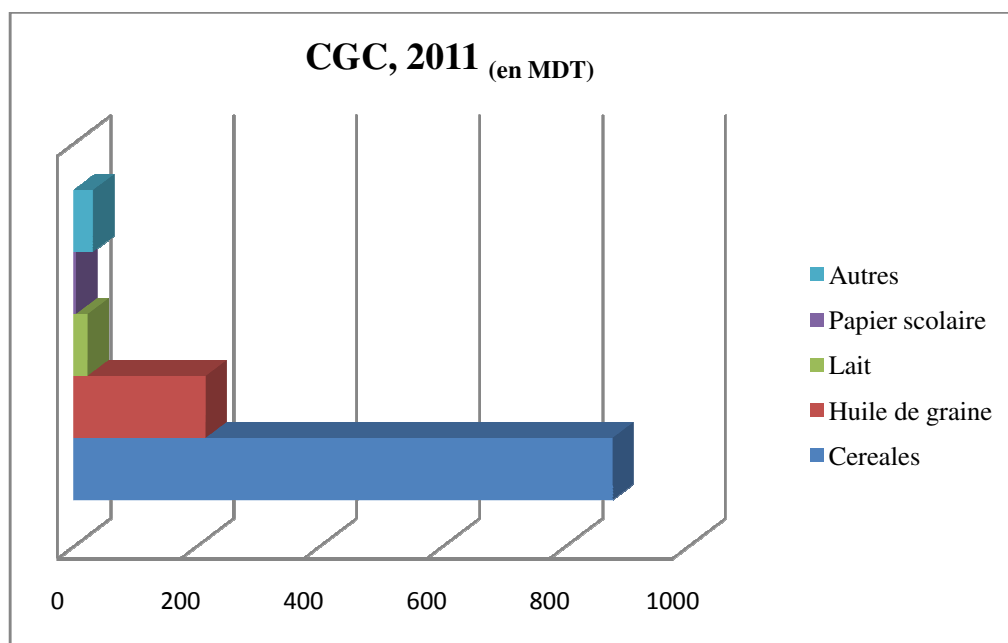
Annexes

Figure 5. Le coût de compensation de la CGC par produit (en MDT)



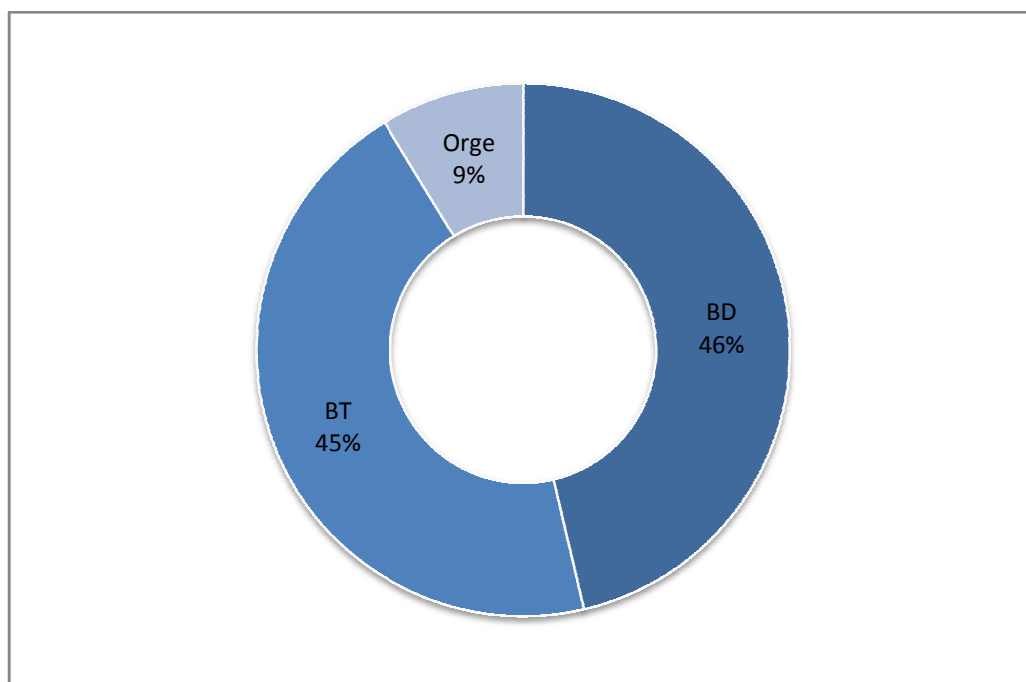
Source : Nos propres calculs à partir du ministère du Commerce et de l'Artisanat / la Caisse Générale de Compensation (CGC).

Figure 6



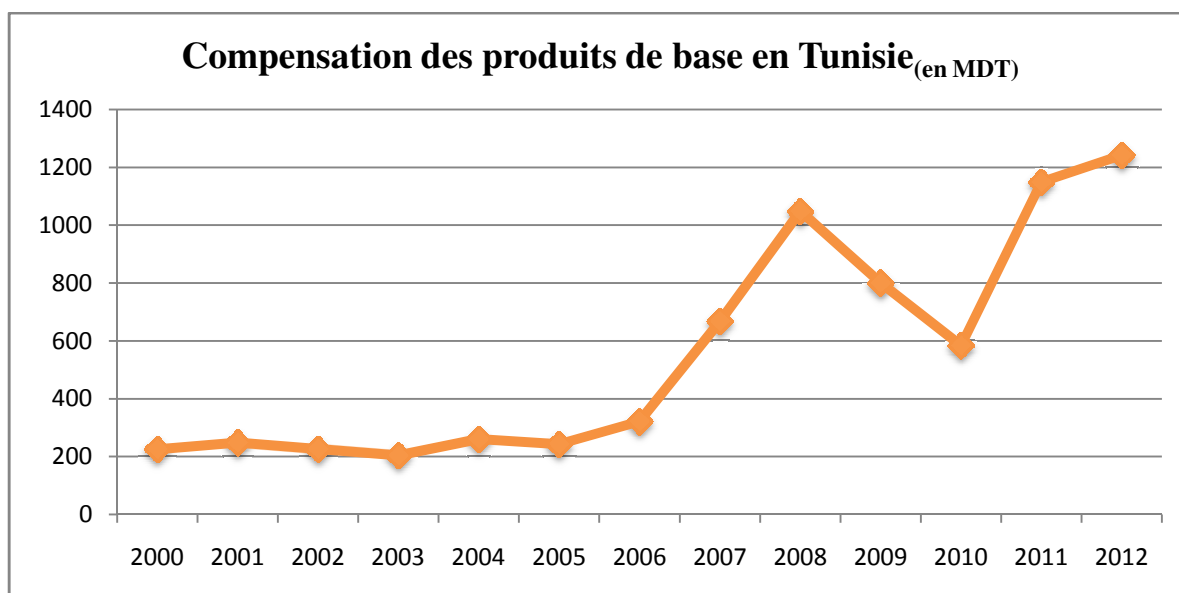
Source : Nos propres calculs à partir du ministère du Commerce et de l'Artisanat / la Caisse Générale de Compensation (CGC).

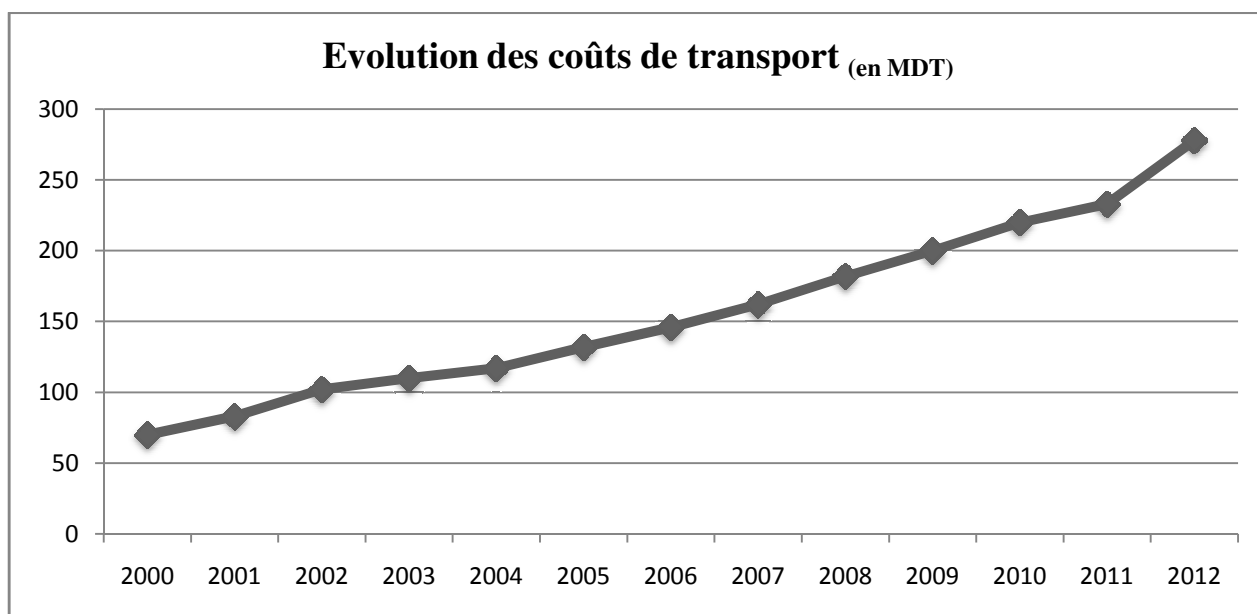
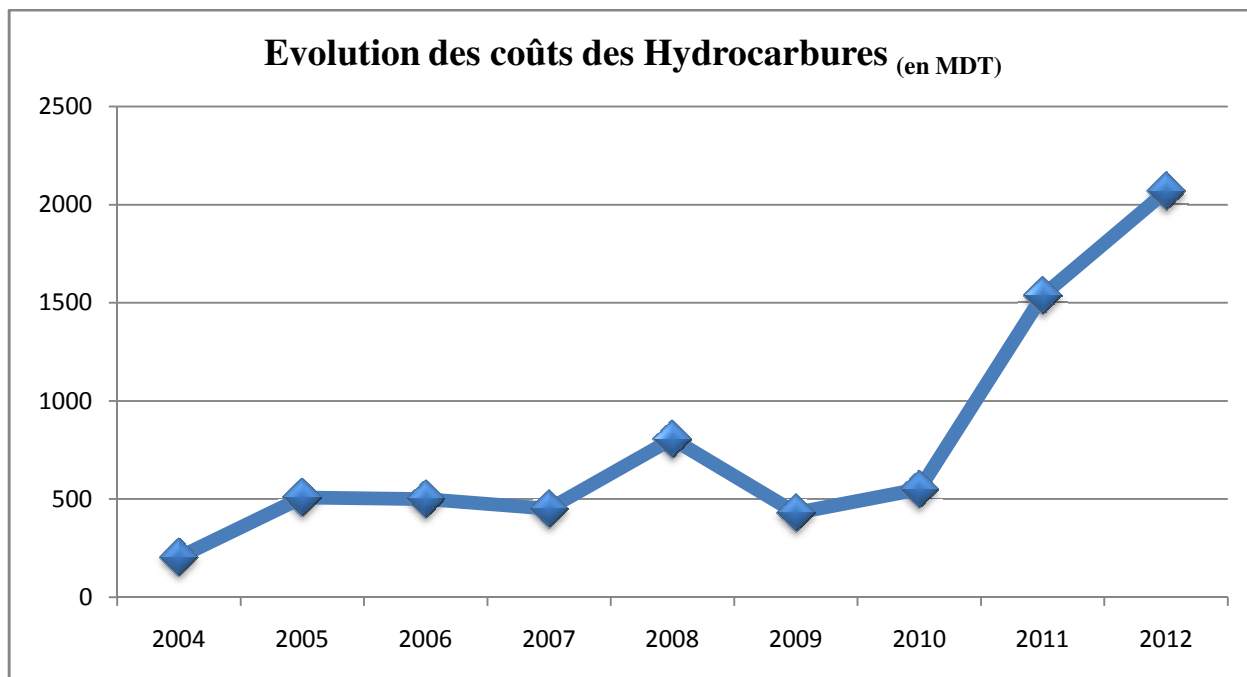
Figure 7. Répartition des coûts des céréales (en mode désagrégé) en 2011



Source : Nos propres calculs à partir du ministère du Commerce et de l'Artisanat / la Caisse Générale de Compensation (CGC).

Divers figures (en MDT)





Compensation des médicaments importés (en MDT)

